

Gerichtliche Konfliktregulierung in turbulenten Arbeitsbeziehungen: die Funktion der Arbeitsgerichtsbarkeit in der ostdeutschen Transformation

Schneider, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, M. (1999). Gerichtliche Konfliktregulierung in turbulenten Arbeitsbeziehungen: die Funktion der Arbeitsgerichtsbarkeit in der ostdeutschen Transformation. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 6(4), 455-474. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-346452>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Martin Schneider^{*}

Gerichtliche Konfliktregulierung in turbulenten Arbeitsbeziehungen: Die Funktion der Arbeitsgerichtsbarkeit in der ostdeutschen Transformation^{**}

Die turbulente Transformationsphase auf dem Arbeitsmarkt der fünf neuen Bundesländer wird im vorliegenden Beitrag dazu genutzt, die Rolle der Arbeitsgerichtsbarkeit im deutschen System der industriellen Beziehungen herauszuarbeiten: In der Transformation mußten die Gerichte erstens Lücken, die im Arbeitsvertrag durch Übergangsprobleme aufgerissen worden waren, verbindlich ausfüllen und so die Rechtsunsicherheit reduzieren. Zweitens stellten die Arbeitsgerichte ein faires, die verbreitete Unzufriedenheit kanalisierendes Verfahren zur Beilegung von Konflikten bereit. Es wird weiter empirisch gezeigt, daß Kündigungsschutz- und Entgeltklagen in den neuen Ländern noch immer häufiger sind als in den alten Bundesländern und daß die angespanntere Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland dies nur partiell erklären kann. Dies dürfte auf die Schwäche kollektiver Arbeitnehmervertretungen in Ostdeutschland zurückzuführen sein. Da Gewerkschaften und Betriebsräte auch in den alten Bundesländern in die Defensive geraten sind, dürfte auch dort die Bedeutung von Arbeitsrechtsprechung zur Konfliktregulierung künftig noch wachsen.

Conflict resolution in a turbulent industrial relations climate: Labour court litigation during Eastern German transformation

This paper takes the transformation of eastern German labour markets since 1989 to identify the role of labour court litigation within the German system of industrial relations: First, court rulings had to complete gaps in the labour contract, which had emerged during the transition period, and hence reduce legal uncertainty. Second, the labour courts provided a fair procedure for employees to voice their widespread discontent. Today, the propensity to take legal action over dismissals and pay before labour courts is still higher among eastern German employees, compared with their western German counterparts. As is shown via regression analysis, this finding can be explained only in part by diverging labour market conditions. It is argued that the relative weakness of trade unions and works councils in eastern Germany explains why eastern German employees still use the labour courts more often. Since trade unions and works councils are also on the defensive in western Germany, the importance of labour court litigation is likely to increase in the future.

* Dr. Martin Schneider, Jg. 1967, wiss. Mitarbeiter am Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft, e-mail: mas@iaaeg.uni-trier.de.
Arbeitsschwerpunkte: Personalökonomie, ökonomische Analyse des Rechts, Unternehmens-
theorie.

** Für die weitreichende Unterstützung danke ich Prof. Dr. Dieter Sadowski, Prof. Dr. Bernd Frick, Dr. Kerstin Pull, Petra Riemer-Hommel, Ph.D. und Florian Turk. Ergebnisse des Aufsatzes wurden am WZB-Symposium „Vertragstheoretische Erklärungen von Transformationsprozessen“ vom 9. bis 12. Oktober 1998 in Prerow sowie am 12. „Maastricht Workshop in Law and Economics“ am 31. März und 1. April 1999 vorgetragen. Den Teilnehmern beider Veranstaltungen danke ich für die konstruktive Kritik. Schließlich danke ich einem anonymen Gutachter für wertvolle Hinweise.

Artikel eingegangen: 4.12.98, revidierte Fassung akzeptiert: 22.10.99.

1. Einführung: Die Transformation als kritischer Test für die Arbeitsgerichtsbarkeit

Die „verrechtlichten“ deutschen Arbeitsbeziehungen heben sich u.a. dadurch von anderen Ländern ab, daß Konflikte über Ansprüche aus dem Arbeitsvertrag besonders häufig gerichtlich ausgetragen werden. Es besteht ein eigenständiger dreigliedriger Arbeitsgerichtsweig, und praktisch alle Aspekte des Arbeitsvertrags können zur Verhandlung gebracht werden. Daß Arbeitnehmer diese Möglichkeit extensiv nutzen, wird gerade in jüngerer Zeit kritisiert (vgl. etwa Berger 1998: 13f.), und die vermeintlich arbeitnehmerfreundliche Arbeitsrechtsprechung wird als Standortbelastung ausgemacht (vgl. etwa Hümmerich 1996; Rüthers 1996). Um die Bedeutung der Arbeitsrechtsprechung für das System der industriellen Beziehungen zu bestimmen, nutzt der vorliegende Beitrag die Transformationsperiode in Ostdeutschland: Die Zahl von Klagen war besonders hoch, und die Rechtsprechungsinhalte dürften außergewöhnlich bedeutsam für die Funktionsweise des Arbeitsmarktes gewesen sein. Die Turbulenz des Umbruchs auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt stellte mit anderen Worten einen „kritischen Test“ für die deutsche Arbeitsgerichtsbarkeit dar.

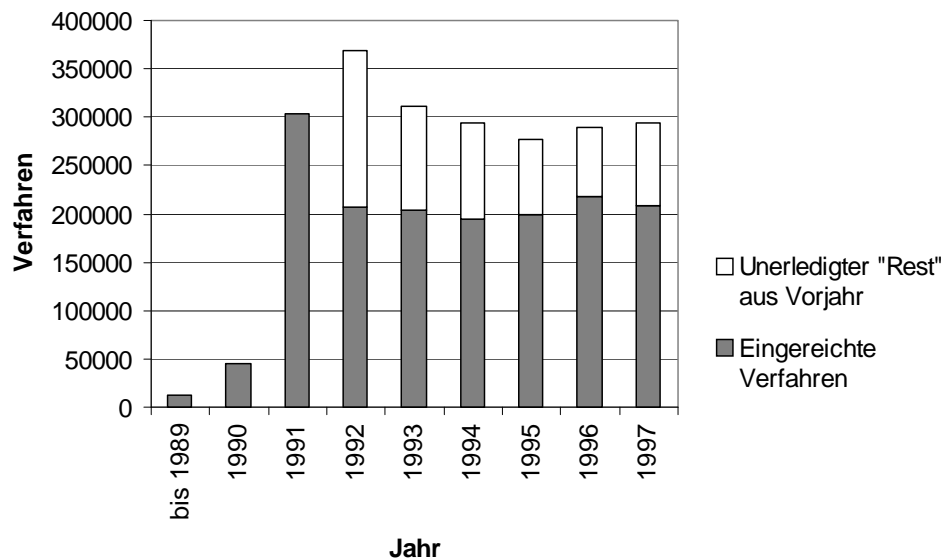
In der DDR waren pro Jahr im Durchschnitt 13.000 arbeitsrechtliche Streitigkeiten vor die auch für Arbeitssachen zuständigen Kreisgerichte gelangt. Am 3. Oktober 1990 ist die Arbeitsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik auf die fünf neuen Länder ausgedehnt worden. Ende 1990 waren dann bereits 45.000 Arbeitsgerichtsverfahren anhängig, 1991 wurden in den fünf neuen Ländern 280.000 (!) Verfahren eingereicht (Wirmer 1994: 6). Rechnet man den Arbeitsanfall des Berliner Arbeitsgerichtes hinzu, der überwiegend auf den Ostteil der Stadt zurückzuführen ist, so kommt man für 1991 auf insgesamt 303.000 neue Rechtsstreitigkeiten in Ostdeutschland – in den gesamten alten Bundesländern gab es mit 336.000 neuen Verfahren im Jahr 1991 nicht wesentlich mehr Arbeitsgerichtsverfahren. Relativ gesehen klagten damit die Bürger in den neuen Bundesländern weit häufiger als in den alten Bundesländern: In Ostdeutschland einschließlich Berlin kamen fast 1,7 Arbeitsgerichtsverfahren auf 100 Einwohner, verglichen mit gut 0,5 in den westlichen Ländern. Demnach paßte sich die Zahl der Arbeitsrechtsklagen nicht einfach an das westdeutsche Niveau an, vielmehr war ein transformationsbedingtes „Überschießen“ der Klagehäufigkeit über den westdeutschen Stand hinaus zu beobachten.

Diese „Prozeßlawine ungeahnten Ausmaßes“ in den neuen Bundesländern (Germelmann 1991: 54) ist zu einem großen Teil mit der Einführung eines Arbeitsmarktes, mit Transformationsrezession und Personalabbau zu erklären.¹ Zwischen

¹ Allerdings nahm die Zahl der gerichtlichen Auseinandersetzungen auch institutionell bedingt zu, da in der DDR die meisten Streitfälle betriebsintern verhandelt worden waren: „Konfliktkommissionen“, Gremien, die in größeren Unternehmen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten zwingend vorhanden waren, mußten angerufen werden, bevor ein Gang zum Gericht möglich war. An diese Tradition knüpften die innerbetrieblichen „Schiedsstellen für Arbeitsrecht“ an, die nach dem Juli 1990 gebildet wurden, jedoch mit der Einrichtung der Arbeitsgerichte bald unwichtig wurden und deren Tätigkeit zum Ende des Jahres 1992 auslief (vgl. Beck et al.

Oktober 1990 und März 1991 entfielen etwa 90 Prozent der für Ostberlin eingegangenen Verfahren auf Bestandsstreitigkeiten (ebd.: 55). Damit spiegelt die hohe Zahl von Klagen das wohl unvermeidlich hohe Konfliktpotential wider, das durch den abrupten Rechtstransfer und die darauf folgende Transformationsrezession verursacht wurde. Neben den wirtschaftlichen Umbruch traten rechtliche Unklarheiten, die gewissermaßen Lücken im Arbeitsvertrag aufrißen. Der rapide Umbruch und die mit ihm verbundenen Entlassungen produzierten zudem ein hohes Maß an subjektiver Verunsicherung und Unzufriedenheit unter den Ostdeutschen (vgl. Seifert/Brinkmann 1999: 163-165).

Abb. 1: Klagenflut und Arbeitsbelastung der Arbeitsgerichte (Neue Bundesländer und Berlin)
Quellen: Bundesarbeitsblatt (verschiedene Ausgaben); Wirmer (1994:6);
eigene Berechnungen



bis 1989: jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitsgerichtsverfahren in der DDR
1990: Ende 1990 in erster Instanz anhängige Verfahren

Indem Arbeitsgerichte einerseits die objektiven Lücken im Arbeitsvertrag schlossen und indem sie die verbreitete subjektive Unzufriedenheit in einem halbwegs fairen Verfahren kanalisieren, hat die Arbeitsrechtsprechung zur ostdeutschen Transformation beigetragen. Diese Idee wird in Abschnitt 2 dieses Beitrags entfaltet.

Abschnitt 3 vergleicht dann die relative Häufigkeit von Kündigungsschutz- und Entgeltklagen in den neuen und den alten Bundesländern in der Mitte der neunziger Jahre. Die arbeitsrechtliche Transformation war in diesem Zeitraum juristisch gesehen abgeschlossen, die einigungsbedingten Arbeitsrechtsfragen weitgehend geklärt. Dann aber mußte sich die Ost-West-Differenzen im Klageverhalten einander annähern haben. Diese Vermutung bestätigt sich empirisch keineswegs, wie anhand von

1992). Daß die Schiedsstellen die Arbeitsgerichte merklich entlastet haben, ist unwahrscheinlich, da sie in vielen Betrieben gar nicht erst gebildet wurden.

Auswertungen der amtlichen Statistik zur Tätigkeit der Arbeitsgerichte gezeigt wird. Warum die ostdeutschen Arbeitnehmer offenbar immer noch mit höherer Wahrscheinlichkeit vor das Arbeitsgericht gehen, wird in Abschnitt 4 mit der Schwäche von Arbeitnehmervertretungen in den neuen Bundesländern erklärt. Die Implikationen für die künftige Bedeutung von Arbeitsrechtsprechung und -gerichtsbarkeit im gesamten Bundesgebiet beschließen den Beitrag.

2. Zur Funktion der Arbeitsrechtsprechung in der Transformation

2.1 *Die wenig beachtete Bedeutung der Arbeitsgerichtsbarkeit für die Transformation*

Am hohen Geschäftsanfall bei den Arbeitsgerichten ist abzulesen, daß die Arbeitsbeziehungen im Übergang zur Marktwirtschaft eine Vielzahl von Konflikten hervorriefen, was wohl unvermeidlich war. Der gesamte institutionelle Rahmen des Arbeitsmarktes wurde plötzlich, am 1. Juli bzw. 3. Oktober 1990, von West nach Ost ausgedehnt, allerdings mit Ausnahmen und Übergangsregelungen, die in den Anlagen I und II zum Einigungsvertrag dargelegt wurden. Durch den Umbau des politischen Systems und der Verwaltung wurden bald viele Stellen im öffentlichen Sektor, in Verwaltungen, Schulen und wissenschaftlichen Einrichtungen gestrichen. Die diversen Kündigungen folgten hier den im Einigungsvertrag festgelegten Richtlinien (vgl. zum Überblick Ascheid 1993; Michas 1997: 199ff.). Auch bei den von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen kam es zu einem starken Personalabbau, insgesamt fielen bis 1994 rund drei Millionen industrielle Arbeitsplätze weg (Michas 1997: 112).

Angesichts dieser krisenhaften Situation warnte Adomeit (1993: 435f.) davor, die BAG-Rechtsprechung, die in der alten Bundesrepublik zu Zeiten eines kontinuierlichen Wachstums einen überhöhen Arbeitnehmerschutzstandard aufgebaut habe, ohne weiteres als Rechtsquelle auch in den neuen Ländern anzuwenden. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion scheint in jüngerer Zeit überhaupt die Kritik an der deutschen Arbeitsrechtsprechung und -gerichtsbarkeit zu überwiegen. Die als übertrieben wahrgenommene Rechtsfortbildung und die als überzogen und wirtschaftlich schädlich wahrgenommene Betonung des Arbeitnehmerschutzes sind wesentliche Angriffspunkte in der Diskussion.

Es ist jedoch kaum wahrgenommen worden, daß die Arbeitsrechtsprechung in der außergewöhnlichen Situation der Übergangszeit eine Sonderfunktion übernommen hat (vgl. als Ausnahme lediglich Dieterich 1995): Die neuen Arbeitsmarktregeln waren für Arbeitnehmer vielfach unverständlich und mindestens gewöhnungsbedürftig. Da insbesondere entlassene Arbeitnehmer vielfach ihre Arbeitsvertragsrechte als verletzt wahrnahmen, entstand ein großer *subjektiver* Bedarf an Arbeitsrechtsprechung. Zweifelsohne war zudem der *objektive* Klärungsbedarf in den ersten Jahren nach der Wende beträchtlich: In der schnellen institutionellen Transformation mußten Regelungslücken bestehen bleiben, in der Übergangszeit handelten die Akteure vielfach im rechtsunklaren Raum, und sie vereinbarten Sozialpläne und Tarifverträge, die

in der nachfolgenden Krise nicht tragbar waren. Ist die Arbeitsrechtsprechung diesem doppelten, subjektiven wie objektiven Regelungsbedarf nachgekommen? Und sind Arbeitsrechtsprechung und -gerichtsbarkeit zur Bewältigung dieser Doppelaufgabe angemessen organisiert?

2.2 Die Ausfüllung der objektiven Vertragslücken am Beispiel der Rechtsprechung zu Sozialplänen

Das Fehlen eines Arbeitsgesetzbuchs zwingt die Arbeitsrechtsprechung zu Auslegung, Analogie und Rechtsfortbildung der meist allgemein zivilrechtlichen Rechtsquellen (vgl. Kissel 1998). Gerade im Arbeitsrecht hat sich daher ein ausgedehntes „Richterrecht“ entwickelt. Insbesondere BAG-Urteilen kommt in nachfolgenden Verfahren eine präjudizierende Wirkung zu. Diese Rechtsqualität höchstrichterlicher Entscheidungen ist umstritten. In der Transformation jedoch dürfte dieses Kennzeichen der deutschen Arbeitsrechtsprechung ein Vorzug gewesen sein: Wenn Arbeitsrecht im allgemeinen schon wenig kodifiziert ist und sich durch große Gesetzeslücken auszeichnet, so galt dies verstärkt für die besondere Transformationssituation.

Die zum Teil abstrakten Normen des westdeutschen Arbeitsrechts mußten auf die wirtschaftlich angespannte Situation in den neuen Bundesländern konkret angewandt werden. Zudem gab die Übergangsperiode Anlaß zu einer Reihe von Unklarheiten. Die ostdeutschen Arbeitsgerichte mußten demnach das westdeutsche Arbeitsrecht rezipieren. „Die Rechtsprechung wird auf diese Weise zwangsläufig verändert. Es gibt keine wirkliche Rezeption ohne Assimilation, keine Übernahme ohne anpassende Veränderung des Rechts.“ (Dieterich 1995: 554) Selbst wo die Übertragung des westdeutschen Arbeitsrechts ein klares Rechtsprogramm im formal-juristischen Sinn aufgestellt hatte, blieben im ökonomischen Sinn durchaus Lücken im Arbeitsvertrag bestehen. Indem die Arbeitsrechtsprechung diese sukzessive schloß, hat sie Rechtsunsicherheit reduziert und zur Vollendung der Transformation beigetragen.

Illustriert sei dies anhand der Arbeitsrechtsprechung zum Sozialplan. Noch bevor das westdeutsche Arbeitsrecht in den neuen Ländern in Kraft trat, hatten Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen mit den Betriebsleitungen häufig Abreden, Tarifverträge und Vereinbarungen mit Sozialplan-Charakter abgeschlossen (vgl. Michas 1997: 142f.). Sollten diese Vereinbarungen gültig sein, obwohl die Rechtsgrundlage strenggenommen erst später gegeben war und obwohl sich die vereinbarten Leistungen im nachhinein als untragbar für die Betriebe erwiesen? Das BAG hat in einer Reihe von Entscheidungen festgestellt, daß solche Vereinbarungen vor dem Juli 1990 dann unwirksam sind, wenn sie dem noch gültigen DDR-Recht nicht genügten. So mußten Abfindungszahlungen, auf die sich Management und Betriebsgewerkschaft geeinigt hatten, nicht geleistet werden, da die bis Juli 1990 noch gültige Regelung im Arbeitsgesetzbuch der DDR die Möglichkeit, Ausgleichszahlungen in Betriebskollektivverträgen zu vereinbaren, nicht vorsah (vgl. Wagner 1993: 61f.; Matthes 1995: 83f.).

Auch Sozialpläne, die später abgeschlossen wurden, sahen mitunter Leistungen vor, die von den Unternehmen nicht aufgebracht werden konnten, wie sich im nachhinein herausstellte. Wo Betriebsräte sich weigerten, den Sozialplan entsprechend anzupassen, beriefen sich Arbeitgeber häufig auf einen Wegfall der Geschäftsgrundlage und kündigten den Sozialplan außerordentlich. Sind solche Kündigungen rechters? Können die Leistungen gekürzt werden, auch wenn die betreffenden Arbeitnehmer den Betrieb bereits verlassen haben? Zu diesen Fragen hat das BAG u.a. festgehalten, daß die Parteien einen Sozialplan jederzeit einvernehmlich für die Zukunft ändern können. Bei einem Wegfall der Geschäftsgrundlage ist ebenfalls eine Änderung möglich, und zwar auch so, daß bereits entstandene Ansprüche der (vielleicht schon gekündigten) Arbeitnehmer korrigiert werden können. Gleichwohl muß eine Änderung des Sozialplans mit dem Betriebsrat verhandelt werden, unter Umständen bei Einschaltung der Einigungsstelle. Dem Arbeitgeber steht es frei, den Wegfall der Geschäftsgrundlage gerichtlich feststellen zu lassen. In einem Fall wurde beispielsweise die Tatsache, daß dem Betrieb Mittel der Treuhandanstalt zur Zahlung von Sozialplanleistungen nicht in der erwarteten Höhe zur Verfügung standen, als Wegfall der Geschäftsgrundlage anerkannt (vgl. für diesen gesamten Bereich Matthes 1995: 90-92; Kohte 1997).

Viele Arbeitnehmer hatten sich wohl höhere Abfindungszahlungen erhofft und versuchten, Sozialplanleistungen einzuklagen. Die Fragen, die in diesem Zusammenhang letztlich vom BAG richtungsweisend zu beantworten waren, lauteten: Wer hat Anspruch auf Leistungen, und nach welchen Kriterien müssen sich diese Leistungen bemessen? Die jüngere Rechtsprechung scheint dazu zu tendieren, die Vereinbarungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber anzuerkennen. Beispielsweise dürfen Arbeitnehmer, die den Betrieb bereits freiwillig verlassen haben, geringere Leistungen erhalten oder sogar ganz vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden. Dies gilt allerdings nicht für solche Eigenkündigungen, die vom Arbeitgeber „veranlaßt“ worden sind (vgl. Matthes 1995: 86-90).

Die BAG-Rechtsprechung zu Sozialplänen wirkt tendenziell so, daß die von den Betriebsparteien vereinbarten und meist „wirksamen und vertretbaren“ Sozialpläne (Matthes 1995: 94) gegenüber weitergehenden individuellen Ansprüchen bestätigt werden. Die verbreitete Ansicht, daß die Arbeitsrechtsprechung das Arbeitnehmerschutzniveau ständig hebe, bestätigt sich hier nicht.² Wesentlicher ist jedoch der Befund, daß die notwendigerweise auftretenden Regelungslücken vom BAG effektiv gefüllt worden sind und daß auf diese Weise die Rechtsunsicherheit weitgehend beseitigt werden konnte.

Auch hier gilt allerdings, wie für andere Transformationsaspekte auch, daß der Prozeß Zeit beansprucht. So wurde noch 1997 „immer wieder um Sozialplanverein-

² Dieser Eindruck gilt natürlich nicht für jedes Urteil. Das Kreisgericht Erfurt bestätigte 1991 einen Abfindungsanspruch eines Arbeitnehmers, der in einem Treuhandunternehmen tätig war, unmittelbar gegenüber der Treuhandanstalt (vgl. etwa Korinth 1992). Dieses Urteil hat Aufsehen erregt, aber keine Schule gemacht.

barungen aus der ersten Phase der Transformation 1990/91 gestritten" (Kohte 1997: 2097). Gleichwohl sind alternative Konfliktregelungen dem arbeitsrechtlichen Verfahren vermutlich unterlegen: Die Gesetzgebung hätte kaum ausreichend schnell auf die vielen Regelungslücken, die sich auftaten, reagieren können (vgl. Dieterich 1995: 555). Eine offene Konfliktaustragung in den Betrieben dürfte höhere Kosten verursacht haben. Die Möglichkeit, Recht flexibel fortzubilden sowie die faktische Verbindlichkeit von BAG-Entscheidungen waren somit insgesamt der arbeitsrechtlichen Transformation wohl eher förderlich.

2.3 *Subjektiv empfundene Vertragsverletzung und Arbeitsgerichtsverfahren*

Abgesehen von den zweifelsohne vorhandenen objektiven Lücken im Arbeitsvertrag entwickelten ostdeutsche Arbeitnehmer mit dem einsetzenden starken Personalabbau einen großen *subjektiv empfundenen* Klärungsbedarf. Die Arbeitslosigkeit traf „viele unerwartet und unverdient und wirft die Frage nach der Gerechtigkeit der Verteilungsmechanismen auf" (Montada 1997: 231f.). Dies gilt um so mehr, als der Personalabbau Arbeitnehmer traf, die aus der DDR eine hohe Arbeits- und Berufsorientierung gewohnt waren.³ In der transformationsbedingten Entlassungswelle sahen viele Arbeitnehmer ihre Rechte aus dem Arbeitsvertrag verletzt; nur so kann auch der extrem hohe Geschäftsanfall bei den Arbeitsgerichten erklärt werden.

Dabei haben nicht nur die Entlassungen in Treuhandunternehmen, sondern auch die im Einigungsvertrag vorgesehenen Kündigungsmöglichkeiten zu einer Vielzahl von Kündigungsschutzklagen geführt (vgl. Wagner 1992: 121). Gerade die Sonderkündigungen nach dem Einigungsvertrag waren notwendigerweise besonders umstritten: Ordentliche Kündigungen in der öffentlichen Verwaltung konnten mit mangelnder Qualifikation und mangelnder persönlicher Eignung der Mitarbeiter, mit mangelndem Bedarf sowie mit der Auflösung der Dienststellen begründet werden. Brachte diese Regelung manche Härte mit sich, so war die ebenfalls im Einigungsvertrag vorgesehene außerordentliche Kündigung von Mitarbeitern, die hauptamtlich für das Ministerium für Staatssicherheit tätig gewesen waren oder gegen die Menschlichkeit und Rechtsstaatlichkeit verstoßen hatten, zusätzlich noch eine politisch geladene Angelegenheit. Gerade in diesem Bereich traf es verschiedene Beschäftigtengruppen ungleich auf eine Weise, die vielen sicherlich ungerecht vorkommen mußte: „auf der einen Seite Kündigung einer Küchenhilfe oder eines Betriebstischlers bei der Bundespost, ... auf der anderen Seite das politisch begründete Festhalten von hochrangigen Persönlichkeiten an hohen Stellungen in der Exekutive" (Adomeit 1993: 437).

Wo *materiell* Enttäuschungen unvermeidlich sind, kann ein als fair empfundenes *Verfahren* die Konfliktsituationen entschärfen, wie empirische Untersuchungen zur „Verfahrensgerechtigkeit" zeigen (vgl. Montada 1997: 239f.; Epp 1998: 29-38). Ein faires Prozedere ist insbesondere für Arbeitnehmer deshalb wichtig, weil sie in Ar-

³ Im Jahr 1995 fragte das Allensbacher Institut die Bürger, woran sie beim Begriff der „Menschenrechte" denken. Die mit 35 Prozent am häufigsten genannte Antwort in den neuen Bundesländern betraf ein „Recht auf Arbeit" (vgl. Noelle-Neumann 1995).

beitsverträgen in aller Regel die schwächere Partei sind. Untersuchungen zu gewerkschaftlich organisierten Beschwerdeverfahren in Nordamerika weisen darauf hin, daß Arbeitnehmer dieses Konfliktaustragungsverfahren als Institution empfinden, die einer gerechten Behandlung im Betrieb zugutekommt (vgl. Bain 1998; Langley 1998). Vielleicht haben ostdeutsche Arbeitnehmer ganz analog die Möglichkeit, ein subjektiv wahrgenommenes Recht vor Arbeitsgerichten einzuklagen, als objektiviertes und daher faires Verfahren empfunden. Die Möglichkeit der Beteiligten, wenn sie schon nicht Recht bekommen, dieses wenigstens per Arbeitsgerichtsklage überprüfen zu lassen, mag in den neuen Ländern Unrechtsempfinden abgebaut haben. Womöglich haben ostdeutsche Arbeitnehmer so die neue Beschäftigungsunsicherheit, die durch Transformation und Privatisierung entstand, eher akzeptiert.

Ob der Arbeitsgerichtsprozeß tatsächlich als faires Verfahren wahrgenommen wird, ist letztlich eine empirische Frage, die bislang nicht beantwortet ist. Aber die Ostdeutschen scheinen den westdeutschen Institutionen, u.a. dem Rechtssystem, zu Beginn der Transformation ein hohes Vertrauen entgegengebracht zu haben (vgl. Seifert/Brinkmann 1999: 165; Montada 1997: 253). Zudem scheint die Organisation der Arbeitsgerichtsbarkeit die Voraussetzungen für ein als gerecht empfundenenes Konfliktregulierungsverfahren zu erfüllen (vgl. ähnlich Dieterich 1995: 556):

Studien zur Verfahrensgerechtigkeit zeigen erstens, daß Konfliktparteien ein Verfahren u.a. dann als fair empfinden, wenn sie selbst zum verhandelten Fall gehört werden. Die geringen Zugangshürden zu den Arbeitsgerichten und die mündliche Arbeitsgerichts-Verhandlung sprechen damit schon einmal für die Vermutung, daß das Verfahren als gerecht eingeschätzt werden dürfte. Zweitens zeigen empirische Studien, daß Beteiligte ein Verfahren eher akzeptieren, „wenn die Unparteilichkeit der für eine Entscheidung zuständigen Personen und Instanzen gewährleistet ist“ (Montada 1997: 239). Im Arbeitsgerichtsprozeß wird der Konflikt außerhalb des Betriebs ausgetragen und von Dritten entschieden. Da sich außerdem die Kammern der Arbeitsgerichte aus Berufsrichtern und arbeitgeber- und gewerkschaftsnahen ehrenamtlichen Richtern zusammensetzen, also tripartistisch besetzt sind, scheinen die objektiven Voraussetzungen für eine ausgewogene Urteilsfindung gegeben. Drittens schließlich müssen Beteiligte das Gefühl haben, daß eine Entscheidung aufgrund aller relevanten Informationen zustandegekommen ist, um die Entscheidung anzuerkennen. Der dreigliedrige Aufbau des Arbeitsgerichtssystems mit der prinzipiellen Möglichkeit, vor dem Landes- und evtl. dem Bundesarbeitsgericht ein Urteil überprüfen zu lassen, legt auch für dieses dritte Kriterium nahe, daß der Arbeitsgerichtsprozeß insgesamt den Kriterien der prozeduralen Fairneß entspricht.⁴

⁴ Denkbar ist allerdings, daß die hohe Arbeitsbelastung bei gleichzeitigem Neuaufbau der Arbeitsgerichtsbarkeit nach der Wende (vgl. hierzu Liebscher/Steffen 1997; Germelmann 1991) die wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit beeinträchtigt hat. Zum einen brachte es die Überprüfung der Richterschaft in den neuen Bundesländern mit sich, daß größtenteils junge, westliche Juristen als Arbeitsrichter in die östlichen Länder gingen. Richter, die bereits in der DDR ein Jura-Diplom abgelegt hatten, machten Anfang 1994 in der Arbeitsgerichtsbarkeit der neuen Bundesländer nur ein Viertel der Richterschaft aus, und das Durchschnittsalter der

3. Konvergenz im Klageverhalten? Ein empirischer Vergleich zwischen neuen und alten Bundesländern

Vier Jahre nach der Vereinigung galten die transformationsbedingten Sonderprobleme juristisch als weitgehend gelöst. Die im Jahr 1993 „noch offenen Rechtsunklarheiten sind fortschreitend beseitigt worden. Die Rechtsprechung in den neuen Bundesländern normalisiert sich mit dem Fortgang der Rechtsangleichung.“ (Wagner 1994: 37) „Heute – nach nur vier Jahren – können wir sagen: Die Rechtseinheit im Arbeitsrecht ist Wirklichkeit.“ (Wirmer 1994: 5) Wenn der hohe Geschäftsanfall vor ostdeutschen Arbeitsgerichten von der besonderen Situation des Übergangs zur Marktwirtschaft verursacht wurde, so wäre zu erwarten, daß sich inzwischen eine Konvergenz im Klageverhalten zwischen alten und neuen Ländern abzeichnet.

Um dies abzuschätzen, nutze ich im folgenden die amtlichen Daten zur Tätigkeit der Arbeitsgerichte, die seit 1994 auch für die neuen Bundesländer ausgewiesen werden. Zunächst untersuche ich die Häufigkeit der quantitativ wichtigsten Verfahren, der Kündigungsschutz- und Entgeltprozesse, im Ost-West-Vergleich (*Abschnitt 3.1*), um anschließend anhand von Regressionsanalysen zu prüfen, inwieweit die deutlichen Ost-West-Differenzen in der relativen Häufigkeit von Kündigungsschutz- und Entgeltklagen mit Unterschieden in der Arbeitsmarktsituation erklärt werden können (*Abschnitt 3.2*).⁵

3.1 Das Ausmaß an Kündigungsschutz- und Entgeltklagen im Ost-West-Vergleich: Deskriptive Befunde

In einem Punkt hat das Klageverhalten schnell konvergiert: Betrachtet man die Struktur der erledigten Klagen nach dem Kläger, so fällt auf, daß in West und Ost überwiegend Arbeitnehmer und ihre Vertreter die Arbeitsgerichte anrufen. In etwa 98 Prozent der 1994 bis 1997 erledigten Fälle hatten Arbeitnehmer, Betriebsräte oder Gewerkschaften geklagt; Differenzen zwischen den einzelnen Bundesländern sind kaum erkennbar.⁶ Dies ist kaum überraschend: Da im Beschäftigungsverhältnis der

Arbeitsrichter in den neuen Bundesländern lag 1994 bei 37 Jahren (vgl. Dieterich 1995: 556). Zum anderen mag die Prozeßführung unter der hohen Klagenflut kurz nach der Wende gelitten haben. Verglichen mit einem normalen Pensum von 530 Fällen für Berufsrichter in den alten Bundesländern, sollen ostdeutsche Arbeitsrichter zum Teil mit 900 Fällen konfrontiert worden sein (vgl. von Maydell 1996: 171).

⁵ Die Daten zur Tätigkeit der Arbeitsgerichte werden bemerkenswert selten quantitativ ausgewertet. Ausnahmen sind insbesondere Grotmann-Höfling (1997, 1995) Brown et al. (1997) und Frick/Schneider (1999). Viele teilen offenbar die Kritik, derzufolge die Arbeitsgerichtsstatistik „dem Fachmann nicht viel sagt und dem Laien das Interesse abgewöhnt“ (Weichsel 1994: 523).

⁶ Diese und die folgenden Auswertungen beziehen sich auf Konflikte, die im „Urteilsverfahren“ verhandelt werden und individualrechtlicher Natur sind. Sie betreffen den weitaus größten Teil aller Arbeitsrechtskonflikte. Ausgeschlossen wurden im „Beschlußverfahren“ verhandelte Fälle.

Arbeitgeber typischerweise der Stärkere ist, sind Arbeitnehmer sehr viel mehr auf den Gang zum Arbeitsgericht angewiesen, um wahrgenommene Rechte im Arbeitsvertrag durchsetzen zu können (vgl. etwa Däubler 1998: 1095).

Tab. 1: Erledigte Klagen nach Streitgegenstand in Prozent aller erledigten Klagen
(Durchschnitt der Jahre 1994-1997)
Quelle: BMAS (verschiedene Jahrgänge); eigene Berechnungen

Streitgegenstand	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Alle Bundesländer (ohne Berlin)
Kündigungen	49	46	48
Arbeitsentgelt	31	45	34
Sonstige	21	10	18

Die Funktion des Arbeitsgerichtes wird auch durch die Art der überwiegend vorliegenden Streitgegenstände bestätigt: Fragen des Kündigungsschutzes und des Entgelts stehen in der großen Mehrzahl der Verfahren an, andere Themen, wie Schadensersatz, Urlaub oder Zeugniserteilung, spielen quantitativ demgegenüber eine untergeordnete Rolle (vgl. Tabelle 1). Für das gesamte Bundesgebiet entfielen, im Durchschnitt der Jahre 1994-1997, 48 Prozent der erledigten Klagen auf Kündigungsschutzprozesse, 34 Prozent betrafen Arbeitsentgeltfragen, die übrigen 18 Prozent bezogen sich auf alle anderen Fragen sowie Prozesse mit mehreren Streitgegenständen. Im Ost-West-Vergleich für 1994-1997 zeigen sich allerdings Strukturunterschiede. In den fünf neuen Ländern spielten offenbar Entgeltklagen eine größere Rolle als im Westen: 45 Prozent der dort erledigten Klagen betrafen Entgeltfragen, während es im Westen im selben Zeitraum nur 31 Prozent waren.

Ost-West-Differenzen zeigen sich noch deutlicher, wenn eine Kennzahl zur *relativen* Klagehäufigkeit herangezogen wird: die Zahl der erledigten Kündigungsschutz- und Entgeltklagen pro 100 abhängig Erwerbstätige (Kündigungsprozeßrate, Entgeltprozeßrate). In Abbildung 2 und 3 zeigt sich ein drastischer Unterschied in dieser Hinsicht im Ost-West-Vergleich. Während in den alten Ländern im Schnitt der Jahre 1994-1997 knappe 0,9 Kündigungsschutzklagen auf 100 abhängig Erwerbstätige kamen, waren es in den neuen Ländern beinahe 1,3. Noch deutlicher fällt der Unterschied für Entgeltklagen aus: Dort betragen die entsprechenden Kennzahlen 0,5 für die alten, aber 1,2 für die neuen Bundesländer. Zudem ist im Beobachtungszeitraum eine steigende Klagenneigung in Entgeltfragen in den neuen Ländern zu beobachten. Während die Zahl der Erwerbstätigen in den neuen Ländern keineswegs zurückging, vielmehr leicht anstieg, erhöhte sich die Zahl der Entgeltklagen von etwa 53.000 in 1994 auf circa 85.000 in 1997.

Abb. 2: Kündigungsschutzklagen pro 100 abhängig Beschäftigte (Kündigungsprozeßrate)
Quellen: Bundesarbeitsblatt (verschiedene Ausgaben); BMAS (verschiedene Jahrgänge);
Auskunft des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen

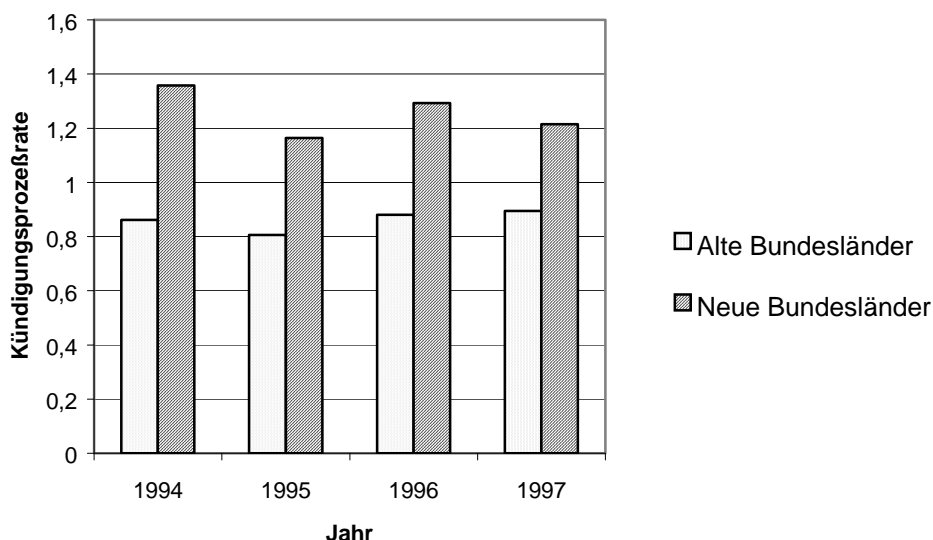
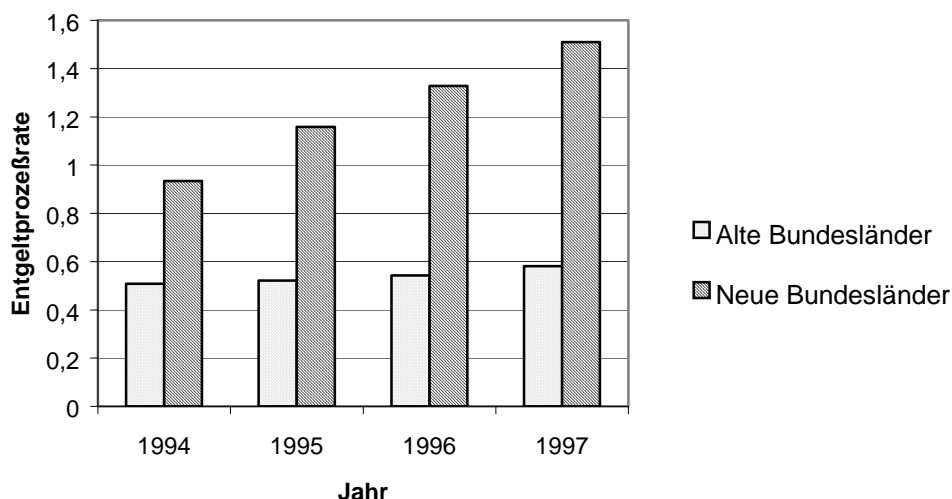


Abb. 3: Entgeltklagen pro 100 abhängig Beschäftigte (Entgeltprozeßrate)
 Quellen: Bundesarbeitsblatt (verschiedene Ausgaben); BMAS (verschiedene Jahrgänge);
 Auskunft des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen



Die Gründe für die nennenswerten Abweichungen des ostdeutschen Klageverhaltens haben die sächsischen Arbeitsrichter jüngst auf ihrer Jahrestagung diskutiert (vgl. o.V. 1998). Demnach sind die Lohnzahlungsklagen häufig darauf zurückzuführen, daß Arbeitgeber Löhne monatelang einbehalten oder die Lohnsteuer nicht abführen. Kündigungsschutzklagen werden offenbar deshalb oft erhoben, weil insbesondere kleine Arbeitgeber keine Gründe für Entlassungen nennen oder die Kündigungsfrist nicht einhalten. Den Arbeitsrichtern zufolge klagen ostdeutsche Arbeitnehmer auch häufig aus überzogenen Erwartungen an Abfindungszahlungen.

3.2 Können Arbeitsmarktdifferenzen die Ost-West-Unterschiede im Klageverhalten erklären? Ergebnisse von Regressionsanalysen

Aus dem früheren Bundesgebiet ist bekannt, daß die Arbeitsmarktsituation einen starken Einfluß auf die Klagehäufigkeit von Arbeitnehmern ausübt (vgl.

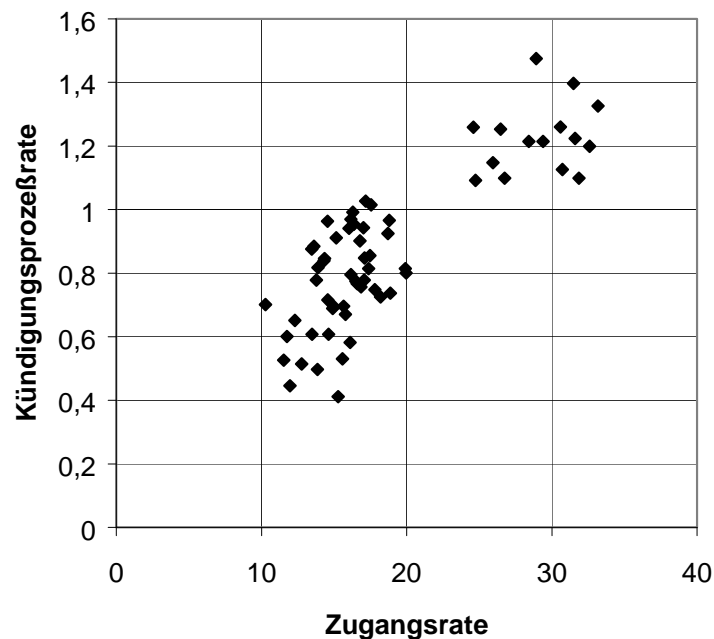
Frick/Schneider 1999). Da aber der ostdeutsche Arbeitsmarkt deutlich dynamischer und stärker von Arbeitslosigkeit betroffen war und ist als der westdeutsche, wäre in den neuen Bundesländern allein deshalb mit einer höheren Klagedichte zu rechnen. Denkbar ist daher, daß die oben präsentierten Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern im Klageverhalten gar nicht als echte Ost-West-Differenzen zu interpretieren sind, daß sie vielmehr mit Unterschieden in der Erwerbslosigkeit und in der Dynamik am Arbeitsmarkt erklärt werden können. Daher sollte die zwischen Ost und West divergierende relative Häufigkeit von Kündigungsschutz- und von Entgeltklagen gewissermaßen um den Arbeitsmarkteinfluß bereinigt werden; dies soll im folgenden mit Hilfe von Regressionsanalysen geschehen.

Dabei werden über die Zeit gepoolte Querschnittsdaten auf der Ebene der Bundesländer bzw. der Landesarbeitsamtsbezirke verwendet. Abhängige Variable sind die Zahl der Kündigungsschutzklagen pro 100 abhängig Beschäftigte (Kündigungsprozeßquote) einerseits und die Zahl der Entgeltklagen pro 100 abhängig Beschäftigte (Entgeltprozeßquote) andererseits. Einzige erklärende Arbeitsmarktvariable ist jeweils die Zugangsrate, d.h. die Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit innerhalb eines Jahres bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen.⁷ Abhängige und unabhängige Variablen sind logarithmiert, so daß die Steigungskoeffizienten als Elastizitäten zu interpretieren sind. Dummy-Variablen sollen regionale Effekte und insbesondere mögliche Ost-West-Differenzen kontrollieren. Theoretisch wird damit unterstellt, daß sich sämtliche Regressionskoeffizienten in der Zeit nicht ändern und daß sich auch die Steigungskoeffizienten zwischen den Bundesländern nicht unterscheiden (vgl. Griffiths et al. 1993: 542ff.). Aufgrund des kurzen Meßzeitraums und der damit verbundenen geringen Fallzahl sollten die ermittelten Koeffizienten nicht als Punktschätzungen interpretiert werden. Die Regressionen leisten lediglich eine Korrektur der relativen Klagehäufigkeiten um den Einfluß der zwischen Ost und West stark differierenden Arbeitsmarktdynamik.

In Abbildung 4 ist der Zusammenhang zwischen der Zugangsrate in Arbeitslosigkeit und der Kündigungsprozeßrate visualisiert. Die rechte Punktwolke steht für die neuen Bundesländer in den Jahren 1995-1997, die linke Punktwolke trägt die Beobachtungen für die alten Bundesländer bzw. die westlichen Landesarbeitsamtsbezirke zwischen 1991-1997 ab. Bereits dieser Blick auf die Daten bringt einen deutlichen Ost-West-Unterschied zum Vorschein.

Abb. 4: Zugänge in Arbeitslosigkeit pro 100 abhängig Erwerbspersonen (Zugangsrate) und Kündigungsschutzklagen pro 100 abhängig Erwerbstätige (Kündigungsprozeßrate)
Quellen: ANBA (verschiedene Ausgaben); Bundesarbeitsblatt (verschiedene Ausgaben); eigene Berechnungen

⁷ Anders als in der Spezifikation von Brown et al. (1997) ist die Vakanzrate nicht als erklärende Variable in die Gleichungen aufgenommen worden, da sie praktisch keinen zusätzlichen Erklärungsbeitrag lieferte.



Der erste Eindruck bestätigt sich in den Regressionsanalysen, die in Tabelle 2 wiedergegeben sind. Auffällig ist zunächst, daß die Koeffizienten für die neuen Bundesländer in Gleichung (3) und (4) geringer sind als für die alten in Gleichung (1) und (2), d.h. die Kündigungsschutzklagen scheinen in den neuen Bundesländern weniger sensitiv auf Änderungen in der Zugangsrate in Arbeitslosigkeit zu reagieren. Weiterhin fällt auf, daß sich die Beziehung zwischen beiden Variablen in Ostdeutschland offenbar noch nicht „eingespielt“ hat: Von Gleichung (3) nach (4) fällt sowohl der Wert des Koeffizienten als auch die Erklärungskraft des Modells stark ab. In 1997 war nämlich die „anomale“ Reaktion zu beobachten, daß trotz steigender Zugänge in Arbeitslosigkeit in drei der fünf neuen Bundesländer weniger Kündigungsschutzklagen bearbeitet wurden. In Gleichung (6) sind alte und neue Bundesländer gemeinsam aufgenommen, und eine einzige Dummy-Variable soll West-Ost-Unterschiede einfangen. Der Koeffizient ist positiv und statistisch hochsignifikant: Das Niveau der Kündigungsprozeßrate ist offenbar höher in den neuen Bundesländern, auch wenn die Kündigungsschutzklagen weniger sensitiv auf die Zugänge in Arbeitslosigkeit reagieren.⁸

Tab. 2: Die Arbeitsmarktabhängigkeit der Kündigungsschutzklagen: Ergebnisse von Regressionsanalysen (Abhängige Variable: Kündigungsschutzklagen pro 100 abhängig Erwerbstätige, logarithmiert) Quelle: eigene Berechnungen

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer ¹⁾	Alle Bundesländer ohne Berlin
--	-------------------	---------------------------------	-------------------------------

⁸

Die Koeffizienten sind ungenau geschätzt, da Zugänge in Arbeitslosigkeit und die Ost-West-Unterscheidung hoch korreliert sind.

Unabhängige Variablen	1991-1997 (1)	1995-1997 (2)	1995-1996 (3)	1995-1997 (4)	1995-1997 (5)	1995-1997 (6)
Zugangsrate ²⁾ (logarithmiert)	1,7828***	1,5950***	0,9066	0,3124	0,4491***	0,1067*
Bundesländer-Dummies	***	***			*** bis *	-
Dummy (Osten=1)	-	-	-	-	-	0,2900***
Fälle	49	21	10	15	36	36
korrr. R ²	0,82	0,88	0,87	0,46	0,92	0,77

* signifikant auf dem 10-Prozentsniveau

** signifikant auf dem 5-Prozentsniveau

*** signifikant auf dem 1-Prozentsniveau

- Variable nicht in Gleichung aufgenommen

korrr. R² korrigiertes Bestimmtheitsmaß

1) Aufgrund der geringen Fallzahlen werden für die neuen Bundesländer keine Signifikanzniveaus ausgewiesen.

2) Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit im Jahr pro 100 abhängige Erwerbspersonen.

Auch für Entgeltklagen legt die Analyse der Daten nennenswerte Unterschiede im Ost-West-Vergleich offen. Abbildung 5 trägt den Zusammenhang zwischen der Zugangsrate in Arbeitslosigkeit und der Zahl der Entgeltklagen pro 100 abhängig Erwerbstätige (Entgeltprozeßquote) ab. Die Punktwolken für West und Ost sind wiederum weit voneinander entfernt. Zudem fällt hier stärker als für den Fall der Kündigungsschutzklagen auf, daß die Streuung innerhalb des Clusters für die neuen Bundesländer rechts oben deutlich höher ist.

Abb. 5: Zugänge in Arbeitslosigkeit pro 100 abhängige Erwerbspersonen (Zugangsrate) und

Entgeltklagen pro 100 abhängig Erwerbstätige (Entgeltprozeßquote)

Quellen: ANBA (verschiedene Ausgaben); Bundesarbeitsblatt (verschiedene Ausgaben); eigene Berechnungen

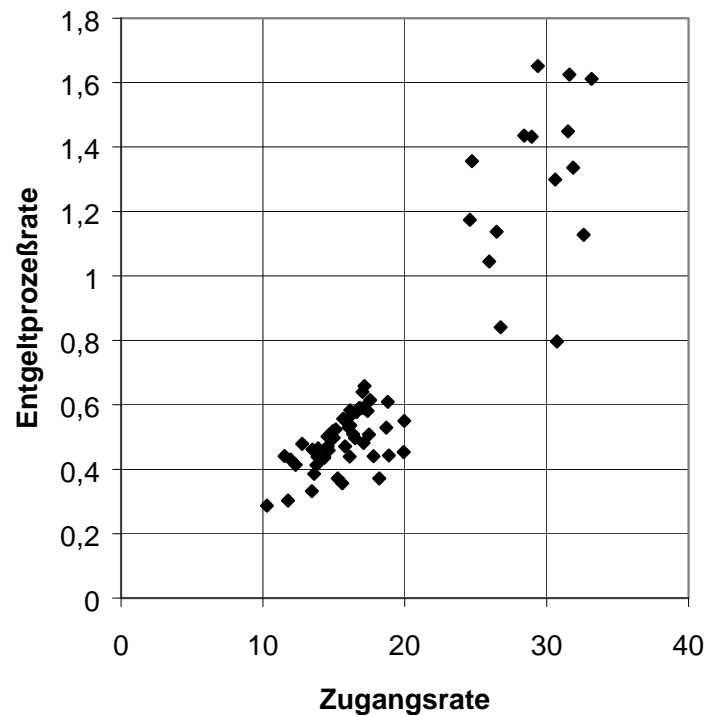


Tabelle 3 stellt die entsprechenden Regressionsergebnisse für die Entgeltklagen zusammen. Da bislang die Arbeitsmarktabhängigkeit der Klagehäufigkeit bei Entgeltfragen nicht ökonometrisch untersucht wurde, ist zunächst bemerkenswert, daß die logarithmierte Entgeltprozeßrate noch besser von der Zugangsrate prognostiziert werden kann als die logarithmierte Kündigungsprozeßrate: Das korrigierte Bestimmtheitsmaß ist in allen Spezifikationen höher als in den Regressionsläufen für Kündigungsschutzprozesse, in Gleichung (10) erreicht es den Wert von 0,99.

Anders als bei den Kündigungsschutzklagen scheint sich bei den Entgeltfragen die Arbeitsmarktsensitivität des Klageverhaltens zwischen alten und neuen Bundesländern angeglichen zu haben: Die geschätzten Elastizitäten liegen in den Gleichungen (7) bis (10) nahe beieinander. Eine Änderung des Koeffizienten konnte auch in den 1997er Daten für die neuen Bundesländer nicht festgestellt werden (die Schätzung ist nicht ausgewiesen). Ähnlich wie für die Kündigungsschutzklagen gilt auch hier, daß der West-Ost-Dummy in Gleichung (11) statistisch hochsignifikant ist und auf ein deutlich höheres Ausgangsniveau von Entgeltklagen hinweist.⁹

Tab. 3: Die Arbeitsmarktabhängigkeit der Entgeltklagen: Ergebnisse von Regressionsanalysen
(Abhängige Variable: Entgeltklagen pro 100 abhängig Erwerbstätige, logarithmiert)
Quelle: eigene Berechnungen

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer ¹⁾	Alle Bundesländer ohne Berlin

⁹ Wie für Gleichung (6) in Tabelle 2 ist auch hier darauf hinzuweisen, daß ein Kollinearitätsproblem zwischen den Zugängen in Arbeitslosigkeit und dem Ost-West-Dummy die Schätzgenauigkeit beeinträchtigen dürfte.

Unabhängige Variablen	1991-1997 (7)	1995-1997 (8)	1995-1997 (9)	1995-1997 (10)	1995-1997 (11)
Zugangsrate ²⁾ (logarithm.)	1,0794***	1,2084**	1,2191	1,2179***	0,8808***
Bundesländer-Dummies	***	* bzw. n.s.		***	-
Dummy (Osten=1)	-	-	-	-	0,3895***
Fälle	49	21	15	36	36
korr. R ²	0,95	0,97	0,86	0,99	0,91

- * signifikant auf dem 10-Prozentsniveau
 ** signifikant auf dem 5-Prozentsniveau
 *** signifikant auf dem 1-Prozentsniveau
 - Variable nicht in Gleichung aufgenommen
 n.s. nicht signifikant

korr. R² korrigiertes Bestimmtheitsmaß

- 1) Aufgrund der geringen Fallzahlen werden für die neuen Bundesländer keine Signifikanzniveaus ausgewiesen.
 2) Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit im Jahr pro 100 abhängige Erwerbspersonen.

Insgesamt bestätigen die Regressionsanalysen den Eindruck, den die deskriptiven Kennzahlen im vorangehenden Abschnitt vermittelten: Das *Niveau* an Kündigungsschutz- und Entgeltklagen ist in den neuen Bundesländern zur Mitte der neunziger Jahre höher als in den alten Bundesländern. Dieser Befund bleibt auch dann bestehen, wenn man die Kennzahlen um den Einfluß der gewiß schlechteren Arbeitsmarktsituation in den neuen Bundesländern regressionsanalytisch bereinigt. Dieses empirische Ergebnis ist deshalb so erklärungsbedürftig, weil die Transformation, arbeitsrechtlich gesehen, bereits 1994 abgeschlossen war. Die weiterhin höhere Klagewahrscheinlichkeit in den neuen Bundesländern kann also nicht als Übergangsphänomen verbucht werden.

4. Ausblick: Der Wandel in den Arbeitsbeziehungen und die künftige Bedeutung der Arbeitsgerichtsbarkeit

Die Ursachen für den Ost-West-Unterschied im Klageverhalten lassen sich aus den amtlichen Daten zur Tätigkeit der Arbeitsgerichte nicht herauslesen. Auch die zitierten Berichte sächsischer Arbeitsrichter sind eher anekdotische als systematische Evidenz. Wann immer solche dauerhaften Ost-West-Divergenzen auftreten, scheint die naheliegendste Erklärung darin zu bestehen, auf 40 Jahre Sozialismus und daraus resultierende, dauerhaft fortwirkende Kulturdifferenzen zu den westdeutschen Bürgern hinzuweisen.

Aus zwei Gründen scheint es nicht gerechtfertigt, die höhere Klageneigung auf kulturelle Ost-West-Differenzen zurückzuführen: Erstens müßte eine kulturtheoretische Erklärung auch plausibel machen, warum die Ostdeutschen zwar deutlich häufi-

ger als die Westdeutschen die Arbeitsgerichte anrufen (selbst wenn man für die Arbeitsmarktlage korrigiert), daß sie aber eher seltener allgemeine Zivil- oder Verwaltungsverfahren in Gang setzen. Gemessen an der Zahl neuer Verfahren pro 1.000 Einwohner, waren die Bürger in den neuen Bundesländern im Durchschnitt der Jahre 1994-1997 bei Zivil- und Verwaltungsverfahren etwas weniger klagefeudig als die Bürger im Westen einschließlich Ostberlins (vgl. Tabelle 4).

Zweitens wird eine Differenz in der Kultur der Arbeitbeziehungen, im Ausmaß insbesondere des „Wir“-Gefühls und der Organisationsbereitschaft der Arbeitnehmer, zwar häufig behauptet, aber empirisch nicht bestätigt (vgl. Frege 1999: 95ff.). Es scheint mir daher plausibel, nicht die Kultur, sondern eher die Ökonomie der Arbeitsbeziehungen zur Erklärung der relativen Klagehäufigkeit heranzuziehen. Die stärkere Neigung zu Kündigungsschutz- und Entgeltklagen ist die Kehrseite einer in den östlichen Ländern schlechteren Verhandlungsposition von Gewerkschaften und Betriebsräten:

Tab. 4: Relative Häufigkeit von eingereichten Zivil- und Verwaltungsverfahren in der Eingangsinstanz (Durchschnitt der Jahre 1994-1997)
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Quote zur relativen Klagehäufigkeit	Alte Bundesländer ¹⁾	Neue Bundesländer
Zivilverfahren ²⁾ pro 1.000 Einwohner	26,2	25,6
Verwaltungsverfahren ³⁾ pro 1.000 Einwohner	3,3	2,9

1) einschließlich Ostberlin

2) Zivilverfahren ohne Familiensachen, die in erster Instanz vor Amts- oder Landgerichten eingereicht wurden

3) Verwaltungsverfahren, die in erster Instanz vor Verwaltungs- oder Oberverwaltungsgerichten eingereicht wurden

Tarifverträge sind im Osten weniger verbindlich als im Westen. Ausgehend von einem hohen Organisationsgrad im Jahr 1990, gingen die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften bald deutlich zurück. Bedingt durch die wirtschaftliche Not der Betriebe kooperieren Betriebsräte häufig mit dem Management im Interesse der Unternehmen, anstatt konfliktorientiert Arbeitnehmerinteressen zu artikulieren. Insgesamt weist all dies auf eine im Vergleich zu den alten Bundesländern geringe Integrations- und Durchsetzungskraft der *kollektiven* Arbeitnehmervertretungen hin (vgl. Kädtker/Kottwitz 1994; Lohr/Schmidt 1997; Mense-Petermann 1996). Vermutlich haben ostdeutsche Arbeitnehmer darauf reagiert, indem sie wahrgenommene Rechte im Arbeitsvertrag, insbesondere in Entgeltfragen, stärker *individuell*, auf dem Weg der Klage, verfolgt haben.¹⁰ Da es zudem gerade die Tarifbindung und das Tarifniveau

¹⁰ Diese These suggeriert, daß kollektive und individuelle Konfliktregulierung einander substituieren können. Dagegen spricht allerdings, daß Arbeitnehmervertretungen natürlich die ergänzende Einschaltung von Gerichten bewußt oder unbewußt fördern können, indem Ge-

sind, in denen sich die ostdeutschen von den westdeutschen Verhältnissen am Arbeitsmarkt unterscheiden, wird auch verständlich, warum ostdeutsche Arbeitnehmer häufiger Entgeltklagen erheben als westdeutsche Arbeitnehmer.

Auch in den alten Ländern scheint sich nun der Charakter der kollektiven Arbeitsbeziehungen zu wandeln: Die zunehmende Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, die Flexibilisierung der Tarifverträge durch Öffnungsklauseln, die vom ökonomischen Druck hervorgerufenen „interessenpolitischen Rückschritte“ in der Betriebsratsarbeit (Kotthoff 1998), schließlich der abnehmende Organisationsgrad der Gewerkschaften auch in den alten Ländern gehören zu diesem Bild der sich abzeichnenden neuen Wirklichkeit am Arbeitsmarkt. Diese Entwicklungen erhöhen die Reibungsfläche zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, werfen neue rechtliche Fragen auf und verringern gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen kollektiven Konfliktregulierung in Betrieb und Tarifverhandlung. Unter solchen Vorzeichen werden die oben angesprochenen Funktionen der Arbeitsrechtsprechung auch in den alten Bundesländern künftig noch bedeutsamer: die Verringerung von objektiver Rechtsunsicherheit im Arbeitsvertrag und die Kanalisierung von subjektiv empfundener Unzufriedenheit in einem als fair geltenden Verfahren. Dies impliziert, daß langfristig mit einer zunehmenden Klageneigung von Arbeitnehmern zu rechnen ist – auch in den alten Bundesländern. Die Konflikte um das inzwischen zurückgenommene Lohnfortzahlungsgesetz könnten Vorboten dieser Entwicklung gewesen sein: Zwei Jahre nach dem umstrittenen Gesetz waren insgesamt 2.000 entsprechende Entgeltklagen vor den jeweils zuständigen Arbeitsgerichten anhängig (vgl. Sturm 1998).

In Diskussionen über die Ost-West-Konvergenz wird unausgesprochen meist unterstellt, daß sich die Verhältnisse in den neuen Bundesländern über kurz oder lang an jene der alten Bundesrepublik angleichen werden. Im untersuchten Fall des Klageverhaltens vor Arbeitsgerichten ist diese Erwartung offensichtlich unbegründet: Es ist zu bezweifeln, daß sich das Niveau von Kündigungsschutz- und Entgeltklagen künftig auf westlichem Stand einpendeln wird; wahrscheinlicher ist eine Bewegung der Prozeßquoten der alten Bundesländer hin zu dem hohen Prozeßniveau in den neuen Bundesländern.

Literatur

- Adomeit, K. (1993): Arbeitsrechtliche Probleme unserer Wiedervereinigung. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 10: 433-438.
- Ascheid, R. (1993): Aktuelle Rechtsprechung zum Einigungsvertrag. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 10: 97-108.
- Bain, T. (1997): Third Party Dispute Resolution. Rights Disputes. In: Lewin, D. et al. (eds.): The Human Resource Handbook. Part III. London: 219-244.

werkschaften ihren Mitgliedern Rechtsschutz einräumen oder indem Betriebsräte Arbeitnehmer zu einer Klage raten. Das Verhältnis zwischen kollektiver und individueller Konfliktregulierung ist demnach komplizierter und bedürfte einer eingehenderen Analyse.

- Beck, T. et al. (1992): Die Schiedsstellen für Arbeitsrecht in den fünf neuen Bundesländern – Nekrolog auf eine umstrittene Institution. In: Däubler, W. (Hg.): Arbeit und Recht. Festschrift für Albert Gnade zum 65. Geburtstag. Köln: 545-566.
- Berger, H. (1998): Regulation in Germany. Some Stylized Facts About Its Time Path, Causes, and Consequences. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 118: 185-220.
- Brown, S. et al. (1997): Unemployment, Vacancies and Unfair Dismissals. In: Labour, 11: 329-349.
- Däubler, W. (1998): Das Arbeitsrecht 2. Leitfaden für Arbeitnehmer. 11. Aufl. Reinbek.
- Dieterich, T. (1995): Fremdrechtsprechung. Arbeitsgerichte im östlichen Teil Deutschlands. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 12: 553-557.
- Epp, A. (1998): Divergierende Konzepte von „Verfahrensgerechtigkeit“. Eine Kritik der Procedural Justice Forschung. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Working Paper FS II 98-302.
- Frege, C. M. (1999): Social Partnership at Work. Workplace Relations in Post-Unification Germany. London, New York.
- Frick, B./Schneider, M. (1999): Zunehmende Konfliktregulierung durch Arbeitsgerichte? Eine ökonomische Analyse der Häufigkeit von Kündigungsschutzprozessen. In: Backes-Gellner, U. et al. (Hg.): Entlohnung und Arbeitszeitgestaltung im Rahmen betrieblicher Personalpolitik. München, Mering: 157-183.
- Germelmann, C.-H. (1991): Aufbau einer Arbeitsgerichtsbarkeit in den der Bundesrepublik beigetretenen Ländern. In: Das Arbeitsrecht der Gegenwart, 28: 51-59.
- Griffiths, W. et al. (1993): Learning and Practicing Econometrics. New York et al.
- Grotmann-Höfling, G. (1995): Strukturanalyse des Arbeitsgerichtlichen Rechtsschutzes. Konfliktlösung durch eine Betriebliche Einigungsstelle (BEST). Frankfurt am Main et al.
- Grotmann-Höfling, G. (1997): Zur Lage der Arbeitsgerichtsbarkeit im Jahr 2000 – Ein Beitrag zur Verringerung der Neuzugänge. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 18: 205-224.
- Hümmerich, K. (1996): Von der Verantwortung der Arbeitsrechtsprechung für die Volkswirtschaft. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 13: 1289-1304.
- Kädtler, J./Kottwitz, G. (1994): Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Durch Kooperation zum Gegensatz von Kapital und Arbeit? In: Industrielle Beziehungen, 1: 13-38.
- Kissel, O. R. (1998): Zur Funktion der Rechtsprechung. In: Schlachter, M. et al. (Hg.): Tarifautonomie für ein neues Jahrhundert. Festschrift für Günter Schaub zum 65. Geburtstag. München: 373-388.
- Kohte, W. (1997): Sozialpläne in Treuhandunternehmen. In: Arbeit und Arbeitsrecht, 52: 206-208.
- Korinth, M. H. (1992): Zur Entwicklung des Arbeitsrechts in den neuen Bundesländern im Jahr 1991. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 9: 350-357.
- Kotthoff, Hermann (1998): Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte. Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und „gnadenlosem Kostensenkungsdiktat“. In: Industrielle Beziehungen, 5: 76-100.
- Langley, T. (1998): In Pursuit of Organizational Justice: A Comparison of Union and Nonunion Grievance Procedures at Overwaitea Foods. Kingston.
- Liebscher, T./Steffen, O. (1997): Der Aufbau der Arbeitsgerichtsbarkeit und die Tätigkeit der Schiedsstellen für Arbeitsrecht in den neuen Bundesländern. In: Hantsche, W. et al. (Hg.): Aufbau der Verbände und Arbeitsgerichte. Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Band 6.4. Opladen: 89-139.
- Lohr, K./Schmidt, R. (1997): Industrielle Beziehungen und innerbetriebliche Konsolidierungsstrategien. In: Beer, D. et al. (Hg.): Der ostdeutsche Arbeitsmarkt in Gesamtdeutschland: Angleichung oder Auseinanderdriften? Schriftenreihe der Kommission für die Erforschung des sozi-

- alen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Band 21. Opladen: 135-147.
- Matthes, H.-C. (1995): Die neuere Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu Sozialplänen. In: *Das Arbeitsrecht der Gegenwart*, 32: 83-94.
- Maydell, B. von. et al. (1996): Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung. Berichte der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Bericht 6. Opladen.
- Mense-Petermann, U. (1996): Die Verbetrieblischung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland als Herausforderung für das duale System. In: *Industrielle Beziehungen*, 3: 65-79.
- Michas, J. (1997): Die Entwicklung des Kündigungsrechts in den neuen Bundesländern – Erfahrungen mit der Anwendung des bundesdeutschen Kündigungsrechts im Transformationsprozeß. In: Bertram, H. et al. (Hg.): *Arbeitnehmerhaftung, Kündigung und Arbeitsschutz. Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Band 6.2. Opladen: 107-225.*
- Montada, L. (1997): Gerechtigkeitsansprüche und Ungerechtigkeitserleben in den neuen Bundesländern. In: Heinz, W. R./Hormuth, S. E. (Hg.): *Arbeit und Gerechtigkeit im ostdeutschen Transformationsprozeß. Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Band 4.3. Opladen: 231-274.*
- Noelle-Neumann, E. (1995): Kein Schutz, keine Gleichheit, keine Gerechtigkeit. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.3.1995.
- o.V. (1998): Im Osten nehmen Lohnzahlungsklagen zu. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.9.1998.
- Roehl, W. (1985): Richtspruch oder Kompromiß. Die Beendigung von Arbeitsgerichtsverfahren durch streitiges Urteil und Prozeßvergleich – Ein theoretisches Erklärungsmodell und seine Konfrontation mit empirischen Daten. Frankfurt am Main et al.
- Rüthers, B. (1996): *Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht. Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit.* Bad Homburg.
- Seifert, M./Brinkmann, U. (1999): Verlust einer riskanten Ressource – Vertrauensverfall im Zuge des ostdeutschen Transformationsprozesses. In: *Industrielle Beziehungen*, 6: 151-189.
- Sturm, N. (1998): Dauerbrenner Lohnfortzahlung. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 14.8.1998.
- Wagner, V. (1992): Die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung in den neuen Bundesländern im Jahre 1991. In: *Das Arbeitsrecht der Gegenwart*, 29: 117-126.
- Wagner, V. (1993): Die neuen Bundesländer in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung im Jahre 1992. In: *Das Arbeitsrecht der Gegenwart*, 30: 47-64.
- Wagner, V. (1994): Die Entwicklung Arbeitsrechtsprechung zu den neuen Bundesländern im Jahre 1993. In: *Das Arbeitsrecht der Gegenwart*, 31: 37-53.
- Weichsel, M. (1994): Rechtstatsachen und Statistik. In: *Die Arbeitsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Deutschen Arbeitsgerichtsverbandes.* Neuwied et al.: 523-536-
- Wirmer, A. (1994): Arbeitsrecht. Rechtseinheit hergestellt. In: *Bundesarbeitsblatt*: 5-7.

Quellen der Daten

- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit – ANBA (verschiedene Ausgaben).
- Bundesarbeitsblatt (verschiedene Ausgaben).
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung – BMAS (verschiedene Jahrgänge): *Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik.* Bonn: BMAS.
- Statistisches Bundesamt (Auswertungen zur Rechtspflegestatistik).

